

Crédito Direcionado: Como Obter Eficácia na sua Aplicação?

ERIKSOM TEIXEIRA LIMA*

RESUMO O objetivo deste artigo é examinar a atuação dos agentes repassadores do BNDES, de modo a possibilitar o aprofundamento do debate sobre crédito direcionado. Foram analisados mais de 256 mil contratos de crédito da modalidade BNDES Automático no período 2001-2005, que somam cerca de R\$ 15 bilhões em financiamentos repassados por agentes privados, públicos ou cooperativos. Nesta modalidade operacional, os agentes têm liberdade plena de aplicação. Foram construídos indicadores sobre pulverização e sobre concentração espacial do destino desses financiamentos. Ao final, são apresentados as conclusões e o escopo de indagações e linhas de pesquisa necessárias para a continuidade do debate em bases fundamentadas.

ABSTRACT *The article analyzes operations of BNDES's first tier financial agents, in order to contribute for the recent debate on Brazilian selective credit. Over 256,000 "BNDES Automático" contracts (the BNDES credit lines operated by its first tier agents) were analyzed. These contracts sum up almost R\$15,000 million for the period 2001-2005. After building indicators of dispersion and geographic concentration, we concluded that BNDES's first tier agents have not been guided by any clear behavior pattern to operate Brazilian selective funds. Without more and better indicators for analyzing the degree of dispersion and geographic concentration of those operations, one cannot conclude that private agents are more efficient than others to operate those resources.*

* Economista do BNDES.

1. Introdução

A importância do crédito para o desenvolvimento é amplamente reconhecida na literatura econômica, independentemente dos graus de significância que lhe são atribuídos pelas várias escolas de pensamento.¹

No Brasil, o processo de industrialização e a criação de mecanismos de poupança forçada para crédito direcionado são indissociáveis. O crédito direcionado tem sido amplamente utilizado ao longo dos últimos 50 anos, e seu sucesso pode ser constatado pela transformação do Brasil de agrário para industrializado. Apesar disso, as críticas ao crédito direcionado têm se multiplicado. Podem-se separá-las em dois grandes blocos: no primeiro estariam as mais extremadas, que defendem o fim do crédito direcionado e a destinação de seus recursos, em especial a arrecadação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o pagamento da dívida pública; no segundo estão aqueles que defendem que a alocação dos recursos do FAT se dê por meio de leilões, nos quais os agentes financeiros privados disputariam diretamente sua utilização.

Inicialmente, cabe simplesmente descartar as críticas que propõem que os recursos aportados ao crédito direcionado devam ser destinados ao pagamento da dívida pública. Adota-se, como princípio, que o desvio de recursos de fundos constitucionais das finalidades para as quais foram criados deve ser rejeitada *ad limine*, uma vez que isso se configuraria como aumento da carga tributária. O FAT, uma das principais fontes de recursos cobiçadas por esses críticos, foi criado para dar suporte à política do salário-desemprego, e sua destinação constitucional para os programas do BNDES cumpre dupla função: aumento da oferta de empregos derivados de novos investimentos financiados com esses recursos e manutenção de um estoque de ativos financeiros, cuja remuneração contribui para o pagamento das atividades do sistema de seguro-desemprego. No futuro, caso as destinações atuais do FAT deixem de ser necessárias, a cobrança da contribuição originária (PIS) deve ser extinta, jamais direcionada para outros fins. Por essa razão, não se pode sequer considerar a proposição desses críticos como adequada e pertinente.

1 A realização de esforço para fazer resenha teórica desse tema teria função meramente acadêmica, o que está fora do escopo deste artigo.

Resta analisar a crítica sobre a definição constitucional de parcela da arrecadação do FAT ao BNDES. No Brasil ainda não existe um mercado robusto de oferta de crédito de longo prazo para investimentos, e os recursos do FAT são uma das principais fontes disponíveis aos empreendedores.²

Caso os críticos dessa destinação constitucional estejam corretos, a eliminação dessa vinculação ao BNDES e a conseqüente adoção de leilões para acesso direto pelos agentes financeiros privados aos recursos do FAT garantiriam eficiência alocativa, uma vez que estes, de acordo com os cânones ortodoxos da ciência econômica, são os únicos agentes capazes de obtê-la. Para verificar a correção dessa hipótese, o foco deste artigo será a análise do desempenho observado dos agentes do BNDES no repasse dos recursos do FAT.

Esses agentes repassam recursos por meio de duas modalidades principais: BNDES Automático e operações indiretas.³ Nas primeiras, o processo de análise realizado no BNDES está focado nas formalidades legais e nas normativas estabelecidas pelas Políticas Operacionais. Nas indiretas, há participação ativa das equipes operacionais do BNDES nos procedimentos de análise e conformação da operação.

As Políticas Operacionais do BNDES estabelecem que operações até o valor de R\$ 10 milhões serão conduzidas preferencialmente por meio dos agentes financeiros na modalidade BNDES Automático. Vale notar que esse limite tem sido atualizado sistematicamente desde os anos 1980, quando esteve definido em US\$ 100 mil. Destaque-se que, naquele período, vigiam restrições ao apoio a empresas estrangeiras, e as empresas nacionais só eram elegíveis se pertencessem a setores econômicos definidos como prioritários pelo governo federal. As restrições a estrangeiros não estão mais em vigor, e o BNDES mantém apenas uma pequena lista de setores não-apoiáveis. Os agentes financeiros também dispõem de total liberdade para escolher os beneficiários finais, não existem restrições em relação ao destino regional

2 Além deste, há também os fundos de natureza regional, gerenciados pelo Banco do Nordeste, pelo Banco do Brasil e pelo Banco da Amazônia, e o de apoio ao desenvolvimento tecnológico, gerenciado pela Finep.

3 As operações de financiamento para a aquisição de máquinas e equipamentos (Finame) também constituem expressiva forma de repasse, mas não serão analisadas, uma vez que existe uma intensa interação entre os agentes financeiros e os fabricantes desses bens para a concessão de crédito aos adquirentes de seus produtos. Essa interação resulta em um viés que distorceria análises sobre as decisões dos agentes financeiros para a escolha de empreendedores beneficiários dos repasses do BNDES.

ou setorial ou índices de pulverização dos recursos. Por esses motivos, o foco desse artigo estará apenas nas operações da modalidade BNDES Automático.

Para realizar uma análise do comportamento dos agentes financeiros privados, selecionou-se uma amostra com as mais de 256 mil operações de repasse na modalidade BNDES Automático realizadas de 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2005, que somam cerca de R\$ 15 bilhões em financiamentos.⁴

Uma análise preliminar dessa amostra demonstra que, dos 5.565 municípios brasileiros, em 4.298 houve empreendimentos apoiados pelos agentes do BNDES.

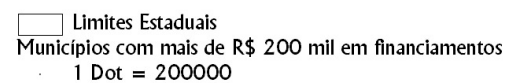
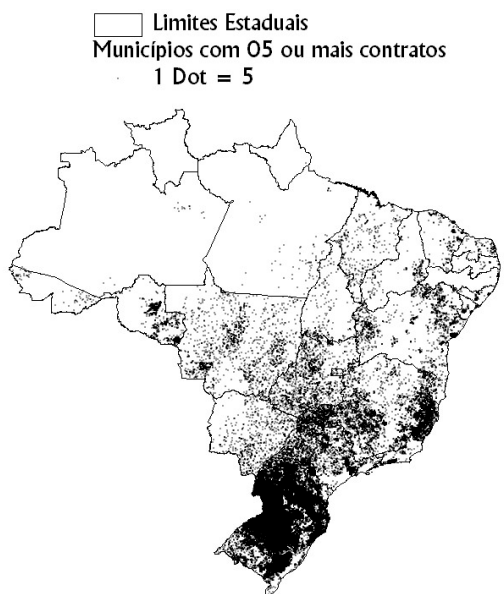
Apesar de em 1.455 municípios terem sido realizadas no máximo cinco operações, e em 1.212 municípios seus empreendedores terem sido apoiados com até R\$ 200 mil, a distribuição espacial dos municípios em que houve mais de cinco contratos ou empréstimos superiores aos R\$ 200 mil é expressiva, conforme apresentado no Mapa 1. Isso significa dizer que números dessa magnitude podem ser interpretados tanto positiva quanto negativamente. Para ir além da simples retórica, é imperativa a construção de indicadores que qualifiquem a experiência desses cinco anos, os quais poderão ser interpretados como *proxy* do passado que se projetaria para o futuro, mantido o *status quo*, ou como prenúncio do futuro sob novas regras de acesso aos recursos do FAT.

Este artigo está estruturado em quatro seções: na próxima, são apresentados dados estatísticos básicos sobre a operação dos bancos e sobre as operações na modalidade BNDES Automático; na terceira, serão apresentados indicadores para a análise dos dados; na quarta e última, serão apresentadas as conclusões.

Todas as estatísticas utilizadas estão disponíveis no Sistema de Informações Georreferenciadas do BNDES (GeoBNDES).

4 Esta amostra compreende as operações automáticas de financiamento ao investimento por parte de empresas e pessoas físicas. Conforme ressaltado, não foram incluídas as operações de financiamento para a aquisição de equipamentos (Finame). Também não foram incluídas as operações classificadas como indiretas (acima de R\$ 10 milhões de financiamento), pois esses beneficiários também têm forte poder de barganha com os agentes financeiros para a apresentação de seus pleitos ao BNDES.

MAPA 1

Distribuição Georreferenciada dos Financiamentos na Modalidade BNDES Automático

Fonte: GeoBNDES.

2. Estatísticas Bancárias e Operações do BNDES Automático

Cobertura do Atendimento dos Agentes do BNDES

O Banco Central do Brasil (Bacen) registra a existência de 288 instituições que podem ser credenciadas como agentes do BNDES (Tabela 1).

A cobertura dos postos de atendimento dessas instituições abrange todos os estados brasileiros, embora milhares de municípios não contem com agências locais. Ainda de acordo com o Bacen, no ano de 2000 havia mais de 2.600 municípios com pelo menos um dos 12 mil postos de atendimento existentes. Os dados de 12 de janeiro de 2006 apontavam que a cobertura de municípios aumentara 30%, chegando a 3.451 localidades, e que o número de estabelecimentos crescera 51%, com quase 18 mil postos de atendimento (Tabela 2). O Estado de São Paulo possuía 32% desse total de estabelecimentos e respondia pelo equivalente a 34% do crescimento no período. Pode-se constatar, com base nesses dados, a grande concentração de serviços bancários nas Regiões Sudeste e Sul do país, o que é condizente com a expressividade econômica relativa delas no cenário nacional.

TABELA 1
Instituições Financeiras Brasileiras

TIPO	QUANTIDADE
Agência de Fomento	9
Associação de Poupança e Empréstimo	2
Banco Comercial	13
Banco Comercial Cooperativo	1
Banco Comercial Estrangeiro – Filial no País	8
Banco de Desenvolvimento	3
Banco de Investimento	20
Banco do Brasil – Banco Múltiplo	1
Banco Múltiplo	134
Banco Múltiplo Cooperativo	1
Caixa Econômica Federal	1
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	48
Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento	47
Total	288

Fonte: Banco Central do Brasil (12 de janeiro de 2006), elaboração GeoBNDES.

TABELA 2

Instituições Financeiras Brasileiras: Número de Municípios Atendidos e Postos de Atendimento por Estado e Região (2000 e 2005)

REGIÃO	ESTADO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS		POSTOS DE ATENDIMENTO	
			2000	2006	2000	2006
Norte	AC	22	6	11	22	35
	AM	62	28	33	108	140
	AP	16	3	5	10	25
	PA	143	54	74	173	285
	RO	52	19	31	58	90
	RR	15	3	5	11	19
	TO	139	23	32	58	114
Subtotal		449	136	191	440	708
Nordeste	AL	102	37	45	89	125
	BA	417	242	267	619	746
	CE	184	86	108	272	379
	MA	217	65	93	141	227
	PB	223	47	65	120	175
	PE	185	93	129	356	489
	PI	223	38	44	79	115
	RN	167	42	44	100	152
	SE	75	43	49	124	162
Subtotal		1.793	693	844	1.900	2.570
Sudeste	ES	78	58	78	256	365
	MG	853	337	526	1.204	1.860
	RJ	92	73	92	1.095	1.707
	SP	645	485	575	3.770	5.803
Subtotal		1.668	953	1.271	6.325	9.735
Sul	PR	399	189	315	669	1.295
	RS	497	280	320	1.198	1.466
	SC	293	141	222	430	858
Subtotal		1.189	610	857	2.297	3.619
Centro-Oeste	DF	1	1	1	176	317
	GO	246	152	146	455	562
	MS	78	53	61	167	229
	MT	141	67	80	168	249
Subtotal		466	273	288	966	1.357
Total Brasil		5.565	2.665	3.451	11.928	17.989

Fonte: Banco Central do Brasil (12 de janeiro de 2006), elaboração GeoBNDES.

A Tabela 3 apresenta o quantitativo de instituições financeiras que efetivamente realizaram pelo menos uma operação na modalidade BNDES Automático no período 2001-2005. Os bancos de investimento, os bancos múltiplos e as sociedades de crédito, financiamento e investimentos são as instituições financeiras que têm apresentado o menor interesse relativo em se tornarem agentes do BNDES Automático.

A Tabela 4 reapresenta dados de 2006 da Tabela 2 para comparar a cobertura de todas as instituições financeiras brasileiras com a daquelas que atuaram com agentes repassadores do BNDES pelo menos uma vez no período 2001-2005. Conforme se pode perceber, embora numericamente menores, os agentes do BNDES Automático oferecem uma cobertura muito próxima à do total das instituições financeiras.⁵ As regiões Norte e Nordeste do país apresentam os menores índices de cobertura, inferior a 50% dos municípios, e a cobertura dos agentes repassadores do BNDES é praticamente a mesma

TABELA 3

Agentes Efetivos na Modalidade BNDES Automático no Período 2001-2005 (Realizaram pelo Menos uma Operação)

TIPO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	AGENTES POTENCIAIS	AGENTES EFETIVOS
Agência de Fomento	9	5
Associação de Poupança e Empréstimo	2	–
Banco Comercial	13	6
Banco Comercial Cooperativo	1	1
Banco Comercial Estrangeiro – Filial no País	8	1
Banco de Desenvolvimento	3	3
Banco de Investimento	20	3
Banco do Brasil – Banco Múltiplo	1	1
Banco Múltiplo	134	43
Banco Múltiplo Cooperativo	1	1
Caixa Econômica Federal	1	1
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	48	–
Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento	47	1
Total	288	66

Fonte: Banco Central do Brasil (12 de janeiro de 2006), elaboração GeoBNDES.

5 Não foram considerados os fechamentos de pontos de atendimento no período 2001-2005, pois eles foram compensados plenamente pela abertura de novos pontos. A posição apresentada na tabela refere-se aos pontos de atendimento na situação “em funcionamento” no dia 12 de janeiro de 2006, data dos dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil anexados ao GeoBNDES.

TABELA 4

Instituições Financeiras e Agentes do BNDES: Número de Municípios e de Postos de Atendimento por Estado e Região (2006)

REGIÃO	ESTADO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS				POSTOS DE ATENDIMENTO		
			Todos os Bancos		Agentes BNDES Automático		Todos os Bancos	Agentes BNDES Automático	em %
			em %		em %				
Norte	AC	22	11	50,0%	11	50,0%	35	34	97,1%
	AM	62	33	53,2%	33	53,2%	140	133	95,0%
	AP	16	5	31,3%	5	31,3%	25	23	92,0%
	PA	143	74	51,7%	70	49,0%	285	229	80,4%
	RO	52	31	59,6%	31	59,6%	90	82	91,1%
	RR	15	5	33,3%	5	33,3%	19	17	89,5%
	TO	139	32	23,0%	32	23,0%	114	107	93,9%
Subtotal		449	191	42,5%	187	41,6%	708	625	88,3%
Nordeste	AL	102	45	44,1%	45	44,1%	125	122	97,6%
	BA	417	267	64,0%	267	64,0%	746	707	94,8%
	CE	184	108	58,7%	102	55,4%	379	295	77,8%
	MA	217	93	42,9%	93	42,9%	227	221	97,4%
	PB	223	65	29,1%	65	29,1%	175	171	97,7%
	PE	185	129	69,7%	128	69,2%	490	407	83,1%
	PI	223	44	19,7%	43	19,3%	115	106	92,2%
	RN	167	44	26,3%	44	26,3%	152	148	97,4%
	SE	75	49	65,3%	49	65,3%	162	160	98,8%
Subtotal		1.793	844	47,1%	836	46,6%	2.571	2.337	90,9%
Sudeste	ES	78	78	100,0%	78	100,0%	365	333	91,2%
	MG	853	526	61,7%	525	61,5%	1860	1.760	94,6%
	RJ	92	92	100,0%	92	100,0%	1708	1.552	90,9%
	SP	645	575	89,1%	574	89,0%	5804	5.330	91,8%
Subtotal		1.668	1.271	76,2%	1.269	76,1%	9.737	8.975	92,2%
Sul	PR	399	315	78,9%	313	78,4%	1.295	1.123	86,7%
	RS	497	320	64,4%	320	64,4%	1.466	1.381	94,2%
	SC	293	222	75,8%	152	51,9%	858	545	63,5%
Subtotal		1.189	857	72,1%	785	66,0%	3.619	3.049	84,2%
Centro-Oeste	DF	1	1	100,0%	1	100,0%	313	292	93,3%
	GO	246	146	59,3%	145	58,9%	562	529	94,1%
	MS	78	61	78,2%	61	78,2%	229	194	84,7%
	MT	141	80	56,7%	79	56,0%	249	219	88,0%
Subtotal		466	288	61,8%	286	61,4%	1.353	1.234	91,2%
Total Brasil		5.565	3.451	62,0%	3.363	60,4%	17.988	16.220	90,2%

Fonte: Banco Central do Brasil (12 de janeiro de 2006), elaboração GeoBNDES.

da totalidade das instituições financeiras. No caso da Região Sul, a cobertura dos agentes do BNDES Automático é sensivelmente menor *vis-à-vis* a da totalidade dos bancos, porém essa deficiência tem sido amplamente compensada pela atuação dos bancos públicos e dos cooperativos.

Com relação ao número de postos de atendimento, os agentes do BNDES respondem por mais de 90% da totalidade da oferta das instituições financeiras. Sua distribuição regional é bastante homogênea em todas as regiões e estados, exceto em Santa Catarina, mas sem quaisquer prejuízos aparentes, uma vez que nesse estado o acesso aos créditos da modalidade BNDES Automático é um dos mais altos do país.

Programa de Operações Conjuntas do BNDES (POC)

No início dos anos 1980, o Programa de Operações Conjuntas do BNDES (POC) definia que operações com valor inferior a US\$ 100 mil deveriam ser conduzidas preferencialmente por meio dos agentes repassadores. Atualmente, o limite do BNDES Automático está fixado em R\$10 milhões.

Os programas e as linhas operacionais oferecidos pelos agentes repassadores na modalidade BNDES Automático no período 2001-2005 podem ser agrupadas em dois grandes blocos:

1. operações incentivadas: aquelas em que há participação direta ou indireta do Tesouro Nacional para equalizar taxas de juros ativas às passivas, as últimas em sua quase totalidade regidas pela legislação do FAT (Tabela 5);
2. operações normais: aquelas em que as condições prevêm a aplicação plena da Taxa de Juros de Longo Prazo/TJLP (Tabela 6).

A primeira observação refere-se à característica marcante dos contratos dos programas e linhas incentivadas apresentados na Tabela 5: sua grande pulverização.⁶ Eles representam 95% do número de contratos e aproximadamente 42% do montante de financiamentos no período 2001-2005. Os contratos dos programas e linhas normais somam apenas 5% do total de contratos, mas representam mais de 58% do total liberado.

⁶ *Pulverização é definida em termos relativos: quanto menor o empréstimo médio concedido no programa ou linha, maior é a pulverização.*

TABELA 5

BNDES Automático, Programas e Linhas Incentivadas – Número de Contratos e Valor Contratado (2001-2005, Total no Período)

PROGRAMA	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
MODERINFRA	Contratos			246	25.021	20.583	45.850
	Valor R\$			31.048.207	259.474.554	272.057.203	562.579.964
MODERAGRO	Contratos			4.983	13.026	8.855	26.864
	Valor R\$			316.873.888	1.130.844.533	880.612.436	2.328.330.858
PRODEAGRO	Contratos			448	3.570	4.009	8.027
	Valor R\$			19.629.548	227.169.139	284.391.485	531.190.172
PRODEFRUTA	Contratos			473	1.304	1.043	2.820
	Valor R\$			26.162.981	85.312.538	84.736.968	196.212.487
Subtotal de contratos				6.150	42.921	34.490	83.561
Subtotal em valor (R\$)				393.714.625	1.702.800.764	1.521.798.092	3.618.313.481
PRODEAGRO-LEITE	Contratos			4	11	16	31
	Valor R\$			79.972	473.222	706.821	1.260.015
PRODEAGRO-PDA	Contratos					1	1
	Valor R\$					30.000	30.000
PRODECOOP	Contratos		3	55	63	65	186
	Valor R\$		9.476.952	129.954.597	156.402.333	155.703.078	451.536.959
PROPFLOA	Contratos		3	105	396	605	1.109
	Valor R\$		222.800	7.394.655	24.994.320	43.167.641	75.779.416
Subtotal de contratos			6	164	470	687	1.327
Subtotal em valor (R\$)			9.699.752	137.429.224	181.869.875	199.607.539	528.606.390
PRONAF-AGE	Contratos		227	74	21		556
	Valor R\$		1.447.738	485.629	264.880		5.080.352

(continua)

PROGRAMA	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
PRONAF-AGI	Contratos		3				3
	Valor R\$		160.835				160.835
PRONAF-AID	Contratos				3	10	13
	Valor R\$				43.000	124.378	167.378
PRONAF-CNC	Contratos	48.244	16.252	4.340	3.775	2.309	74.920
	Valor R\$	150.428.415	46.101.725	13.319.392	13.662.754	10.173.553	233.685.839
PRONAF-CND	Contratos	14.442	10.115	8.889	10.695	6.930	51.071
	Valor R\$	114.686.297	82.039.044	72.266.093	109.339.168	72.792.588	451.123.190
PRONAF-CNE	Contratos				80	812	892
	Valor R\$				1.269.785	13.157.856	14.427.641
PRONAF-MRD	Contratos				33	19	52
	Valor R\$				276.978	245.962	522.940
Subtotal de contratos		62.920	26.597	13.303	14.607	10.080	127.507
Subtotal em valor (R\$)		266.562.450	131.183.709	86.071.114	124.856.566	96.494.337	705.168.176
PROAZEM	Contratos	201	814	729			1.744
	Valor R\$	15.735.247	69.358.480	118.584.463			203.678.190
PROCACAU	Contratos			2			2
	Valor R\$			380.000			380.000
PROCAJU	Contratos	168	34	8			210
	Valor R\$	2.589.616	316.631	152.524			3.058.771
PROCAMOL-CAMARAO	Contratos	16					16
	Valor R\$	525.658					525.658
PROCAMOL-MOLUSCO	Contratos	6					6
	Valor R\$	34.034					34.034
PROCAMOL-TILAPIA	Contratos	99					99
	Valor R\$	2.024.281					2.024.281

(continua)

PROGRAMA	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
PRODAMEL	Contratos	160	60	54			274
	Valor R\$	1.669.820	662.202	666.980			2.999.001
PRODECAP	Contratos	438	424	397			1.259
	Valor R\$	8.212.583	9.967.508	9.744.395			27.924.486
PRODEFLOL	Contratos	21	93	52			166
	Valor R\$	730.843	3.159.403	2.044.788			5.935.034
PRODEVINHO	Contratos	364	447	358			1.169
	Valor R\$	7.884.493	14.060.551	12.049.304			33.994.349
PROFRUTA	Contratos	923	1.109	810			2.842
	Valor R\$	25.582.035	45.427.898	36.992.182			108.002.115
PROIRRIGA	Contratos		3	46			49
	Valor R\$		446.400	5.139.707			5.586.107
PROPASTO	Contratos	4.462	5.495	4.089			14.046
	Valor R\$	170.043.498	305.705.069	294.434.478			770.183.045
PROSOLO	Contratos	2.812	3.395	2.626			8.833
	Valor R\$	57.403.622	98.362.497	98.906.041			254.672.160
SISVARZEA	Contratos	31	20	20			71
	Valor R\$	796.439	610.192	673.510			2.080.141
Subtotal de contratos		9.701	11.894	9.191			30.786
Subtotal em valor (R\$)		293.232.169	548.076.830	579.768.372			1.421.077.371
Quantidade de Contratos Incentivados		72.621	38.497	28.808	57.998	45.257	243.181
Valor dos Contratos Incentivados (R\$)		559.794.619	688.960.290	1.196.983.335	2.009.527.205	1.817.899.968	6.273.165.418
Total de Contratos BNDES AUTOMÁTICO		75.580	41.404	31.230	59.577	48.378	256.169
Valor dos Contratos BNDES AUTOMÁTICO (R\$)		2.189.081.909	2.496.174.274	2.911.650.321	3.564.411.249	3.693.250.938	14.854.568.691

Fonte: BNDES, elaboração GeoBNDES. Valores em R\$ na data da contratação.

Outro aspecto relevante com relação aos Programas e Linhas Incentivadas é a alteração que houve a partir de 2003, com a consolidação dos vários programas específicos (último subquadro da Tabela 5) em quatro grandes linhas principais, as que estão agrupadas no primeiro subquadro: Moderin-fra, Modeagro, Prodeagro e Prodefruta. Essa consolidação foi definida em nível ministerial, após gestões feitas pelo BNDES. Após sua implementação, houve uma multiplicação do número de contratos realizados, conforme se constata na comparação entre o desempenho dos programas antigos no período 2001-2003 *vis-à-vis* o dos programas novos a partir de 2003.

Os contratos do Pronaf (terceiro subquadro) são na quase totalidade com agricultores familiares que possuem renda bruta anual de até R\$ 60 mil e que empregam até dois trabalhadores permanentes (categorias “C” e “D”, respectivamente Pronaf-CNC e Pronaf-CND). Dada a multiplicidade de causas possíveis, a quantidade cadente de contratos nessas duas linhas exige análises específicas que transcendem este artigo. Por ora, o que importa ressaltar é que os agentes do BNDES demonstraram ter capacidade para atender grandes demandas de contratações, como observado em 2001 (quase 63 mil contratos e R\$ 266 milhões no Pronaf) e em 2004 e 2005 (58 mil e 46 mil contratos e R\$2 bilhões e R\$ 3,7 bilhões nas quatro novas modalidades consolidadas).

A Tabela 6 apresenta os programas e as linhas normais que são corrigidos integralmente pela TJLP. Elas estão agrupadas em cinco blocos: linhas normais para indústria, comércio e serviços e infra-estrutura; linhas normais para a agricultura; programas de milhagem; programas especiais; e programas regionais.

No primeiro bloco, o número de operações realizadas é decrescente, mas o valor médio é crescente. O empréstimo médio para a indústria aumentou cerca de 95% e para comércio e serviços, acima de 160%.

Na agricultura houve queda de 67% no valor médio dos empréstimos, mas que não deve ser vista de modo negativo, pois o valor dos contratos para o setor por meio de programas e linhas incentivadas aumentou mais de 30 vezes o valor dessa queda no mesmo intervalo de tempo, 2001-2005. O Pro-Algodão foi incluído nesse subgrupo, pois, embora seja um financiamento para a indústria, era destinado exclusivamente à compra de algodão nacional.

Os programas de milhagem foram criados para estimular os agentes a aumentarem seus empréstimos para pequenas e médias empresas. Também

TABELA 6
BNDES Automático, Programas e Linhas Normais (TJLP Plena) – Número de Contratos e Valor Contratado (2001-2005, Total no Período)

TIPO	PROGRAMA	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
Linhas Normais	APOIO A INDÚSTRIA	Contratos	633	665	419	327	257	2.301
		Valor R\$	507.128.378	574.431.058	404.052.639	547.074.584	402.413.241	2.435.099.900
	COMÉRCIO E SERVIÇOS	Contratos	1.060	1.221	789	473	340	3.883
		Valor R\$	502.132.774	697.180.037	612.495.272	495.336.478	422.417.185	2.729.561.745
	INFRA-ESTRUTURA	Contratos	8		4	5		17
		Valor R\$	30.241.090		8.448.537	16.844.636		55.534.263
	Subtotal de contratos		1.701	1.886	1.212	805	597	6.201
	Subtotal em valor (R\$)		1.039.502.242	1.271.611.094	1.024.996.448	1.059.255.697	824.830.426	5.220.195.908
Agricultura	AGROPECUÁRIA	Contratos	259	238	166	67	89	819
		Valor R\$	138.158.036	148.833.244	175.830.971	94.622.869	83.573.704	641.018.823
	AQUICULTURA	Contratos	38	154	109			301
		Valor R\$	1.472.273	8.130.162	9.685.447			19.287.883
	PRO-ALGODÃO	Contratos	2	2	18			22
		Valor R\$	8.072.604	4.643.189	7.422.386			20.138.179
	Subtotal de contratos		299	394	293	67	89	1.142
	Subtotal em valor (R\$)		147.702.913	161.606.595	192.938.804	94.622.869	83.573.704	680.444.885
Programas de Milhagem	MPE MILHAGEM	Contratos	56					56
		Valor R\$	5.355.000					5.355.000
	MPME MILHAGEM	Contratos	100	265	689	455	508	2.017
		Valor R\$	38.844.814	55.774.654	186.489.701	132.288.115	198.455.593	611.852.877
Subtotal de contratos		156	265	689	455	508	2.073	
Subtotal em valor (R\$)		44.199.814	55.774.654	186.489.701	132.288.115	198.455.593	617.207.877	
(continua)								

(continua)

TIPO	PROGRAMA	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
Programas Especiais	CONSERV. MEIO AMB.	Contratos	5	6	6	6	2	25
		Valor R\$	12.743.802	16.302.420	15.458.597	10.384.670	7.669.895	62.559.384
	FORTALECI- MENTO SUS	Contratos	14	10	2	1		27
		Valor R\$	25.645.975	28.506.459	6.525.999	2.000.000		62.678.433
	FORTALECI- MENTO SUS 2	Contratos		5	21	18	12	56
	IES (ENSINO SUPERIOR)	Valor R\$		15.590.000	58.190.657	59.673.367	60.489.568	193.943.592
		Contratos				1	5	6
	LINHA ESPECIAL	Valor R\$				8.788.686	15.584.915	24.373.601
		Contratos	5	14	2			21
		Valor R\$	146.489	115.326	35.600			297.415
	LINHA ESPECIAL 2	Contratos			2	4		6
		Valor R\$			24.200	69.500		93.700
	MAIS CINEMA 99-2000	Contratos	3	1				4
		Valor R\$	2.845.400	417.280				3.262.680
	MAQ.EQUIP.- COMERC.	Contratos				1		1
		Valor R\$				1.777.872		1.777.872
	PROFARMA PRODUÇÃO	Contratos					9	
		Valor R\$					23.454.371	23.454.371
	PROGEREN	Contratos				111	1.161	1.272
		Valor R\$				25.742.577	397.350.168	423.092.745
	PROSOFT COMERCIALIZA	Contratos					8	8
		Valor R\$					1.502.494	1.502.494

(continua)

nesse caso, os valores médios são crescentes, cerca de 38% comparados os volumes totais de 2005 e 2001.

No caso dos programas especiais podem-se perceber duas características distintas: do Progeren e dos demais. O Progeren possui participação de cerca de 62% no número de operações e equivalentes 60% no volume financeiro contratado no ano de 2005, apesar de ser o programa mais recente, de junho de 2004. Tal fato explica-se por ser financiamento de capital de giro, que não era apoiado isoladamente pelo BNDES. Dada a dificuldade para obtenção desse tipo de financiamento no mercado bancário comercial a custos razoáveis e compatíveis com a rentabilidade média das empresas, o sucesso dessa nova linha é facilmente compreendido. Quanto aos demais programas desse bloco, em todos se repete o que já foi constatado nos programas e linhas incentivadas: grande especificidade associada a pequeno número de contratações.

Os programas regionais responderam, em 2005, por apenas 2% das contratações e 5,5% do valor contratado total no BNDES Automático/Programas e Linhas Normais (TJLP plena). A queda no montante contratado foi de cerca de 70% em relação a 2001, ano em que a participação relativa dos programas regionais era de 26% do número total de contratações e 21% do total financiado. Essa queda é plenamente explicada pelo fortalecimento financeiro dos fundos regionais gerenciados pelo Banco do Nordeste, pelo Banco do Brasil e pelo Banco da Amazônia, que oferecem taxas de juros mais atrativas que a cobrança plena da TJLP.

A Atuação dos Agentes do BNDES

Os agentes do BNDES podem ser classificados em três tipos: cooperativos, privados e públicos.

Na primeira categoria, cooperativos, estão os bancos comerciais ou múltiplos cooperativos, conforme a classificação do Banco Central do Brasil. Na segunda categoria, privados, estão os bancos de qualquer tipo – comerciais, múltiplos, de investimento etc – controlados por capital nacional ou estrangeiro. Os bancos públicos privatizados estão enquadrados nessa categoria. Na terceira, públicos, estão todos os bancos e agências de desenvolvimento públicas federais, regionais, estaduais e municipais, ou seja, aquelas em que o controle é realizado por gestores nomeados pelo poder executivo de qualquer nível federativo.

Os agentes privados oferecem cerca de 20% a mais de pontos de atendimento do que os bancos públicos. Em contrapartida, estes estão presentes em maior número de municípios, 20% a mais que os agentes privados. A cobertura dos agentes cooperativos é ínfima tanto no número de municípios em que têm instalações quanto no número de agências (Tabela 7). Porém, vale destacar que o *modus operandi* dos agentes cooperativos compensa largamente seu reduzido número de pontos de atendimento e que esses agentes têm demonstrado grande capacidade de pulverizar os repasses de créditos do BNDES, mantidos níveis adequados de risco bancário.

Nas Tabelas 8 e 9 são apresentados os dados agregados das operações de repasse realizadas pelos agentes do BNDES, discriminando-as por tipo de agente e por ano (2001 a 2005).

Nos programas e linhas incentivadas (Tabela 8), os agentes públicos responderam no período analisado por 75% das contratações e 59% do valor repassado na modalidade BNDES Automático, distribuídos em 2.924 municípios. Os agentes privados, apesar de possuírem mais pontos de atendimento, realizaram 8% das contratações, que significaram, no entanto, elevados 33% de participação relativa no montante repassado.

O desempenho dos agentes cooperativos merece destaque. Eles apoiaram maior número de empreendedores do que o setor privado: realizaram quase 42 mil contratos, mais de 17% do total, com R\$ 471 milhões repassados. Apesar de possuírem apenas sete agências no país localizadas em seis municípios, sua atuação abrangeu 798 localidades no ano de 2005. O desempenho dos agentes cooperativos só é superado pelo dos agentes públicos, porém eles demonstraram ter uma capacidade maior de pulverizar os créditos, pois o valor médio de seus empréstimos no período 2001 a 2005 – R\$ 11.339 – é cerca de 50% do valor observado para os agentes públicos e equivale a pouco mais de 10% da média dos concedidos pelos agentes privados.

TABELA 7

Número de Municípios e de Agências por Tipo de Agente do BNDES (2006)

TIPO DE AGENTE	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	NÚMERO DE AGÊNCIAS
Cooperativo	6	7
Privado	2.049	8.843
Público	2.801	7.370

Fonte: Banco Central do Brasil (12 de janeiro de 2006), elaboração GeoBNDES.

TABELA 8

Linhas Incentivadas na Modalidade BNDES Automático: Maiores Agentes Repassadores por Tipo (2001-2005)

TIPO DE AGENTE	AGENTE	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
Bancos Cooperativos	BANSICREDI	Municípios com contratos	364	414	433	477	408	
		Total de contratos	2.405	4.761	3.748	5.230	2.230	18.374
		Valor dos contratos	17.361.906	42.886.112	46.493.834	85.630.043	43.732.289	236.104.184
		Valor médio	7.219	9.008	12.405	16.373	19.611	12.850
	BANCOOB	Municípios com contratos	288	367	297	246	244	
		Total de contratos	1.217	1.709	1.521	1.309	1.378	7.134
		Valor dos contratos	19.359.459	30.480.665	32.533.739	35.750.843	39.583.462	157.708.168
		Valor médio	15.908	17.835	21.390	27.312	28.725	22.107
	CRESOL BASER	Municípios com contratos	34	81	135	158	146	
		Total de contratos	1.361	2.255	4.825	5.607	1.971	16.019
		Valor dos contratos	5.044.136	7.900.000	20.000.000	30.000.000	14.138.048	77.082.184
		Valor médio	3.706	3.503	4.145	5.350	7.173	4.812
		Municípios com contratos	686	862	865	881	798	
		Total de contratos	4.983	8.725	10.094	12.146	5.579	41.527
		Valor dos contratos (R\$)	41.765.501	81.266.777	99.027.572	151.380.887	97.453.799	470.894.536
		Valor médio	8.382	9.314	9.811	12.463	17.468	11.339
Bancos Privados	BRADESCO BM	Municípios com contratos	222	498	825	909	846	
		Total de contratos	531	1.358	2.988	3.803	3.211	11.891
		Valor dos contratos	32.898.461	121.385.636	315.633.506	480.491.301	431.992.300	1.382.401.203
		Valor médio	61.956	89.386	105.634	126.345	134.535	116.256
	ABN AMRO	Municípios com contratos	3	3	24	264	342	
		Total de contratos	3	3	61	1.184	1.568	2.819
		Valor dos contratos	116.871	254.000	3.814.628	84.923.950	125.336.514	214.445.963
		Valor médio	38.957	84.667	62.535	71.726	79.934	76.072
	BANESPA	Municípios com contratos	203	163	260	268	289	
		Total de contratos	420	277	500	598	646	2.441
		Valor dos contratos	15.293.637	12.480.994	31.706.480	48.705.048	63.151.391	171.337.549
		Valor médio	36.413	45.058	63.413	81.447	97.758	70.192
	MERIDIONAL	Municípios com contratos	2	33	73	83	84	
		Total de contratos	2	49	147	186	258	642
		Valor dos contratos	110.402	3.924.395	14.433.992	19.796.958	29.847.369	68.115.117
		Valor médio	55.201	80.090	98.190	106.446	115.687	106.098
	ITAÚ	Municípios com contratos		2	35	75	48	
		Total de contratos		3	137	526	315	981
		Valor dos contratos		3.916.306	13.246.883	34.759.174	24.885.695	76.808.058
		Valor médio		1.305.435	96.693	66.082	79.002	78.296
		Municípios com contratos	459	836	1.311	1.682	1.771	
		Total de contratos	1.032	1.889	3.966	6.502	6.288	19.677
		Valor dos contratos (R\$)	54.953.098	160.509.386	418.021.269	719.476.439	728.901.297	2.081.861.489
		Valor médio	53.249	84.971	105.401	110.655	115.919	105.802
Bancos Públicos	BB	Municípios com contratos	1.638	1.541	1.641	2.027	1.871	
		Total de contratos	46.663	7.106	7.645	32.153	25.666	119.233
		Valor dos contratos	325.280.670	299.598.541	457.239.335	787.124.893	639.205.316	2.508.448.755
		Valor médio	6.971	42.161	59.809	24.481	24.905	21.038
	BRDE	Municípios com contratos	375	398	478	443	457	
		Total de contratos	4.307	3.980	4.240	2.481	4.291	19.299
		Valor dos contratos	41.092.480	57.224.390	153.223.697	177.604.354	208.869.715	638.014.636
		Valor médio	9.541	14.378	36.138	71.586	48.676	33.059
	BASA	Municípios com contratos	46	50	70	98	94	
		Total de contratos	103	137	176	377	282	1.075
		Valor dos contratos	5.715.638	11.309.695	19.453.013	50.716.032	38.410.073	125.604.452
		Valor médio	55.492	82.553	110.528	134.525	136.206	116.841

(continua)

TIPO DE AGENTE	AGENTE	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
	BANRISUL	Municípios com contratos	208	277	102	251	198	
		Total de contratos	8.156	13.470	228	1.525	982	24.361
		Valor dos contratos	23.311.263	41.362.345	6.326.147	36.826.853	16.033.853	123.860.461
		Valor médio	2.858	3.071	27.746	24.149	16.328	5.084
	CAIXA RS	Municípios com contratos	191	181	189	112	123	
		Total de contratos	1.573	1.715	1.580	642	532	6.042
		Valor dos contratos	15.468.838	19.602.030	28.608.735	25.582.202	31.681.677	120.943.482
		Valor médio	9.834	11.430	18.107	39.848	59.552	20.017
		Municípios com contratos	3.114	2.628	2.588	3.158	2.924	
		Total de contratos	66.606	27.883	14.748	39.350	33.390	181.977
		Valor dos contratos (R\$)	463.076.020	447.184.128	679.934.494	1.138.669.879	991.544.872	3.720.409.393
		Valor médio	6.952	16.038	46.104	28.937	29.696	20.444
Todos os municípios com contratos		4.259	4.326	4.764	5.721	5.493		
Todos os contratos		72.621	38.497	28.808	57.998	45.257	243.181	
Valor de todos os contratos (R\$)		559.794.619	688.960.290	1.196.983.335	2.009.527.205	1.817.899.968	6.273.165.418	
Valor médio do total dos contratos		7.708	17.896	41.550	34.648	40.168	25.796	

Fonte: BNDES, elaboração GeoBNDES. Observação: os contratos com vários municípios destinatários não foram considerados. Valores em R\$ na data da contratação.

Ainda com relação aos programas e linhas incentivadas, é importante destacar o crescimento de 427% do valor médio dos empréstimos dos agentes públicos nesse período de 2001 a 2005. Ainda assim, eles representam menos do que 30% do valor observado dos agentes privados, o qual, assinala-se, foi mais que duplicado no período: em 2001 era R\$ 53 mil e subiu para R\$ 116 mil em 2005. Os agentes cooperativos foram os que apresentaram o menor crescimento no valor médio de empréstimos repassados, com 208% de aumento, atingindo R\$ 17,5 mil em 2005, ou seja, apenas 59% do valor médio dos agentes públicos e 15% daquele dos agentes privados.

Finalmente, é imperativo notar que a queda no número de contratações nos programas e linhas incentivadas (de 72,6 mil em 2001 para 45,3 mil em 2005) está relacionada com a consolidação desses programas e linhas, conforme mencionado anteriormente. Essa consolidação, em parte, também poderia explicar uma parte do crescimento no valor médio dos empréstimos. Porém, seriam necessárias pesquisas de campo para confirmar essa hipótese, pois os dados disponíveis não permitem conclusões sobre esse ponto.

Nos programas e linhas normais (Tabela 9), o desempenho de cada tipo de agente é bastante diferente. Os agentes privados responderam por 63% dos financiamentos no período, correspondentes a apenas 37% dos contratos. O valor médio dos empréstimos concedidos por eles é 2,8 vezes maior do que o observado nos agentes públicos e 21 vezes maior do que o dos agentes cooperativos.

TABELA 9

Linhas Normais (TJLP Plena) na Modalidade BNDES Automático: Maiores Agentes Repassadores por Tipo (2001-2005)

TIPO DE AGENTE	AGENTE	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
Bancos Cooperativos	BANCOOB	Municípios com contratos	8	9	7	1	6	
		Total de contratos	11	10	8	1	7	37
		Valor dos contratos	2.688.410	410.430	777.810	287.380	5.381.517	9.545.547
		Valor médio	244.401	41.043	97.226	287.380	768.788	257.988
	BANSICREDI	Municípios com contratos	6	14	12	5	28	
		Total de contratos	7	19	15	6	224	271
		Valor dos contratos	178.249	329.203	614.422	266.394	5.378.818	6.767.085
		Valor médio	25.464	17.326	40.961	44.399	24.013	24.971
	Municípios com contratos		14	23	19	6	34	
	Total de contratos		18	29	23	7	231	308
Bancos Privados	Valor dos contratos (R\$)		2.866.659	739.633	1.392.231	553.774	10.760.335	16.312.632
	Valor médio		159.259	25.505	60.532	88.962	46.582	52.963
	BRADESCO BM	Municípios com contratos	60	72	89	62	144	
		Total de contratos	95	140	153	110	269	767
		Valor dos contratos	153.811.868	134.575.484	139.546.617	94.366.950	193.400.540	715.701.458
		Valor médio	1.619.072	961.253	912.069	857.881	718.961	933.118
	ITAÚ-BBA	Municípios com contratos	14	7	8	14	48	
		Total de contratos	18	12	8	19	330	387
		Valor dos contratos	45.386.509	25.884.945	42.494.229	60.081.780	161.918.987	335.766.450
		Valor médio	2.521.473	2.157.079	5.311.779	3.162.199	490.664	867.614
	ITAÚ	Municípios com contratos	27	43	35	29	44	
		Total de contratos	42	71	52	35	74	274
		Valor dos contratos	91.878.690	128.032.767	79.532.900	77.814.055	137.167.584	514.425.996
		Valor médio	2.187.588	1.803.278	1.529.479	2.223.259	1.853.616	1.877.467
	UNIBANCO	Municípios com contratos	45	65	77	44	65	
		Total de contratos	70	125	116	88	138	537
		Valor dos contratos	148.295.409	129.782.468	114.982.263	122.172.905	110.500.541	625.733.586
		Valor médio	2.118.506	1.038.260	991.226	1.388.328	800.729	1.165.239
	SAFRA BM	Municípios com contratos	25	31	30	32	44	
		Total de contratos	35	56	49	52	74	266
		Valor dos contratos	68.570.214	89.817.030	76.444.939	98.711.865	107.906.940	441.450.988
		Valor médio	1.959.149	1.603.876	1.560.101	1.898.305	1.458.202	1.659.590
	Municípios com contratos		480	561	598	431	656	
	Total de contratos		685	942	1.070	680	1.468	4.845
Bancos Públicos	Valor dos contratos (R\$)		1.012.977.039	1.163.128.823	1.131.322.251	998.756.250	1.135.272.398	5.441.456.761
	Valor médio		1.436.219	1.234.744	1.057.311	1.515.795	773.346	1.123.108
	BB	Municípios com contratos	253	308	220	142	218	
		Total de contratos	399	516	440	253	499	2.107
		Valor dos contratos	117.983.779	174.710.418	157.022.805	135.839.900	256.373.043	841.929.945
		Valor médio	295.699	338.586	356.870	536.917	513.774	399.587
	BRDE	Municípios com contratos	109	128	103	105	115	
		Total de contratos	206	259	197	202	265	1.129
		Valor dos contratos	95.406.201	118.778.998	129.830.459	162.041.021	230.122.260	736.178.939
		Valor médio	463.137	458.606	659.038	802.183	868.386	652.063
	CAIXA RS	Municípios com contratos	69	56	70	46	37	
		Total de contratos	152	110	131	68	75	536
		Valor dos contratos	53.472.162	27.975.656	46.339.578	73.801.319	75.786.914	277.375.629
		Valor médio	351.791	254.324	353.737	1.085.314	1.010.492	517.492
	BDMG	Municípios com contratos	33	49	28	17	20	
		Total de contratos	44	76	51	20	41	231
		Valor dos contratos	39.695.920	87.270.087	57.825.410	23.406.909	61.527.794	266.486.957
		Valor médio	902.180	1.148.291	1.133.832	1.170.345	1.500.678	1.153.623

(continua)

TIPO DE AGENTE	AGENTE	DADOS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL GLOBAL
	CEF	Municípios com contratos	91	68	63	33	156	
		Total de contratos	118	89	71	37	418	733
		Valor dos contratos	22.002.583	14.917.836	11.810.548	7.477.675	48.400.436	104.609.078
		Valor médio	186.463	167.616	166.346	202.099	115.791	142.714
		Municípios com contratos	1.033	881	653	461	599	
		Total de contratos	2.256	1.936	1.329	892	1.422	7.835
		Valor dos contratos (R\$)	613.443.591	643.345.528	581.952.503	555.574.021	729.318.236	3.123.633.880
		Valor médio	271.916	332.307	437.888	622.841	512.882	398.677
		Todos os contratos	2.959	2.907	2.422	1.579	3.121	12.988
		Valor de todos os contratos (R\$)	1.629.287.289	1.807.213.984	1.714.666.985	1.554.884.045	1.875.350.970	8.581.403.273
		Valor médio do total dos contratos	550.621	621.677	707.955	984.727	600.881	660.718

Fonte: BNDES, elaboração GeoBNDES. Observação: os contratos com vários municípios destinatários não foram considerados. Valores em R\$ na data da contratação.

Destaque-se o fato de que, em 2005, os agentes privados superaram pela primeira vez os agentes públicos em número de financiamentos com correção plena da TJLP repassados na modalidade BNDES Automático. O Itaú-BBA, por exemplo, que apresentava uma atuação discreta, realizou 330 contratos contra apenas 218 do Banco do Brasil, maior agente repassador em valor na modalidade. Apesar disso, deve-se notar que o Itaú-BBA concentrou suas operações, pois apoiou empreendedores em 48 municípios, cerca de 20% dos 218 em que o Banco do Brasil atuou.

A preferência dos agentes privados por concentrar suas operações em contratos de maior valor é bastante expressiva, porém, os maiores repassadores reduziram sistematicamente o valor médio de seus contratos no período. Novamente o Itaú-BBA reduziu em 81%, atingindo em 2005 o valor médio de R\$ 490 mil, inferior ao dos quatro maiores agentes públicos.

Os agentes privados com menor número de contratos são os que mais concentram suas atuações nas operações de maior valor. As cinco primeiras posições na classificação por valor médio (Tabela 10) são ocupadas por agentes que realizaram menos de dez operações em 2005.

Dentre os grandes agentes privados que operam em nível nacional, apenas o Bradesco e o ABN-Amro apresentaram valores médios sistematicamente abaixo da média anual dos agentes privados. Os empréstimos repassados pelo Unibanco, embora estejam acima da média no período devido ao seu desempenho em 2001, nos quatro últimos anos têm apresentado valores abaixo da média, devendo se destacar que, em 2005, houve redução de 45% em relação a 2004.

Com relação aos repasses de programas e linhas normais realizados por agentes públicos, vale apontar o crescimento sistemático dos valores médios

TABELA 10

**Classificação dos Agentes por Valor Médio dos Contratos em 2005
(Contratos nos Programas e Linhas Não-Incentivadas – TJLP Plena)**

POSICÃO	TIPO DE AGENTE	AGENTE	NÚMERO DE CONTRATOS	VALOR TOTAL CONTRATADO	VALOR MÉDIO	OPERAÇÃO DE MAIOR VALOR
1	Privado	BICBANCO	1	4.723.617,00	4.723.617,00	4.723.617
2	Privado	ALFABI	8	27.740.884,00	3.467.610,50	7.319.895
3	Privado	PINEBM	1	2.800.000,00	2.800.000,00	2.800.000
4	Privado	BRP	2	4.350.000,00	2.175.000,00	4.200.000
5	Privado	HSBC	6	12.385.134,00	2.064.189,00	4.842.614
6	Privado	VOTORANTI BM	27	55.508.456,00	2.055.868,74	9.480.296
7	Privado	ITAÚ	74	137.167.584,00	1.853.616,00	9.900.000
8	Público	BDMG	41	61.527.794,00	1.500.677,90	10.000.000
9	Privado	SAFRA BM	74	107.906.940,00	1.458.201,89	9.852.579
10	Privado	SANTANDER BR	27	36.966.428,00	1.369.126,96	6.449.763
11	Privado	ABC-BRASIL	2	2.317.021,00	1.158.510,50	1.555.183
12	Privado	INDUSTRIAL B	9	9.950.000,00	1.105.555,56	2.600.000
13	Privado	MERIDIONAL	14	14.351.575,00	1.025.112,50	4.580.819
14	Público	CAIXA RS	75	75.786.913,95	1.010.492,19	4.698.277
15	Privado	ARBI	1	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000
16	Privado	BKBOSTON BC	1	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000
17	Privado	BMC BM	1	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000
18	Privado	BKBOSTON BM	68	67.632.132,00	994.590,18	6.952.517
19	Público	BANRISUL	21	20.051.912,00	954.852,95	5.890.382
20	Privado	BANESPA	48	41.821.748,00	871.286,42	5.403.515
21	Público	BRDE	265	230.122.260,32	868.385,89	9.500.000
22	Privado	UNIBANCO	138	110.500.540,59	800.728,56	10.000.000
23	Cooperativo	BANCOOB	7	5.381.517,00	768.788,14	3.328.318
24	Privado	BRADESCO BM	269	193.400.539,57	718.961,11	10.000.000
25	Privado	SCHAHIN BM	4	2.766.832,06	691.708,02	1.000.000
26	Público	DESENBHIA	15	9.483.585,00	632.239,00	1.500.000
27	Privado	FIBRA BM	5	2.750.000,00	550.000,00	1.000.000
28	Privado	ABN AMRO	169	92.355.672,15	546.483,27	10.000.000
29	Público	BB	499	256.373.043,22	513.773,63	10.000.000
30	Privado	SUDAMERIS BR	33	16.387.691,00	496.596,70	3.781.691
31	Privado	ITAÚ-BBA	330	161.918.987,33	490.663,60	6.081.556
32	Público	BANDES	6	2.820.804,00	470.134,00	1.476.688
33	Público	AFEAM	2	909.983,00	454.991,50	600.000
34	Privado	VOLKSWAGEN B	39	15.560.539,08	398.988,18	2.689.878
35	Privado	PORTO REAL	2	633.704,00	316.852,00	366.588
36	Público	BASA	69	21.299.601,00	308.689,87	10.000.000
37	Privado	MODAL BC	1	300.000,00	300.000,00	300.000
38	Público	BADESC	9	2.318.000,00	257.555,56	570.000
39	Público	CEF	418	48.400.436,00	115.790,52	3.475.071
40	Público	BANESE	2	223.904,00	111.952,00	112.493
41	Privado	TRIBANCO	8	819.976,00	102.497,00	639.976
42	Privado	CNH BM	106	9.256.397,58	87.324,51	1.202.814
43	Cooperativo	BANSICREDI	224	5.378.817,92	24.012,58	250.000
Todos os contratos			3.121	1.875.350.969,77	600.881	

de seus empréstimos: quase dobraram no período. O comportamento, porém, não é uniforme no segmento.

O Banco do Brasil, maior agente repassador na modalidade BNDES Automático, apresentou aumento de 74% no valor médio dos seus empréstimos. O BRDE, segundo maior agente repassador, apresentou aumento de 88%. O BDMG manteve sua preferência pelas operações maiores, pois seus valores médios normalmente superam em três vezes a média do grupamento e são quase o dobro do observado no segmento dos agentes privados. O BDMG ocupa a oitava posição na classificação geral dos maiores valores médios (ver Tabela 10).

Os agentes que apresentaram crescimento explosivo no valor médio de suas operações, acima inclusive de qualquer agente privado, foram aqueles sob controle do governo do Estado do Rio Grande do Sul: o Banrisul multiplicou por 14 o valor médio de seus empréstimos; a Caixa-RS multiplicou 2,9 vezes e atingiu o posto de segunda carteira em valor médio dentre os agentes públicos e 14^a na classificação geral. A mudança radical no comportamento desses dois agentes pode estar ligada a novas definições estratégicas da gestão estadual, pois a inflexão ocorreu em 2003, primeiro ano da nova gestão.

Com relação aos agentes cooperativos, sua participação como repassadores dos programas e linhas normais é pouco expressiva em termos de valor, com 0,2% no período, sendo que, no ano de 2005, foram realizadas cerca de 60% de suas operações.

3. Indicadores de Desempenho dos Agentes Repassadores do BNDES Automático

Os dados e as estatísticas não são capazes *per se* de fornecer uma avaliação sobre desempenho dos agentes repassadores do BNDES. Conforme ressaltado na seção introdutória, sempre há possibilidade de analisá-los de forma positiva ou negativa, a depender do objetivo. Por esses motivos, procurou-se construir indicadores que possibilitem a comparação do desempenho de cada agente relativizado aos demais. São dois os indicadores propostos: um relativo à pulverização dos recursos repassados; outro relativo à descentralização espacial desses repasses.

Pulverização dos Empréstimos

Este primeiro indicador medirá a capacidade dos agentes para pulverizar os empréstimos na modalidade BNDES Automático. A justificativa para sua construção está relacionada à necessidade de construção de um indicador apto a medir a eficiência alocativa dos recursos de programas de crédito direcionado, inclusive para este caso específico das aplicações do FAT por meio dos programas e linhas de crédito do BNDES Automático.

Eficiência alocativa está relacionada à noção econômica paretiana para a qual o objetivo é maximizar o número de transações em um mercado, e que a alocação esperada a partir de uma dada dotação inicial de recursos será eficiente caso não se possa melhorar a situação de nenhum agente sem piorar a de outro. Dito de outra forma, o acesso ao crédito por parte dos empreendedores deve ser de tal forma que nenhum deles perca capacidade comercial por ter-lhe sido vedado crédito em condições que tenham sido obtidas por seus concorrentes.

Para a elaboração desse indicador – “Valor Médio Padronizado” – utilizou-se o valor médio dos empréstimos dos agentes que operaram no ano de 2005. O agente repassador que apresentou o maior valor médio foi definido como igual a 100 e o menor como igual a 1, os demais foram interpolados, de acordo com o algoritmo a seguir, e os resultados apresentados na Tabela 11:

$$\delta \approx \left(\frac{\max - \min}{99} \right)$$

$$VMP = 1 + \left(\frac{X - \min}{\delta} \right)$$

Onde,

δ , Percentil de variação entre máximo e mínimo valores médios dos agentes do BNDES Automático,

Max, maior valor médio encontrado dentre os agentes do BNDES Automático,

Min, menor valor médio encontrado dentre os agentes do BNDES Automático,

X, valor do empréstimo médio do agente a ser interpolado,

VMP, Valor Médio Padronizado.

TABELA 11

Classificação dos Agentes por Valor Médio Padronizado

(Base: Tabela 10)

POSICÃO	TIPO DE AGENTE	AGENTE	VALOR MÉDIO PADRONIZADO
1	Privado	BICBANCO	100,000
2	Privado	ALFA BI	73,541
3	Privado	PINE BM	59,478
4	Privado	BRP	46,312
5	Privado	HSBC	43,978
6	Privado	VOTORANTI BM	43,802
7	Privado	ITAÚ	39,542
8	Público	BDMG	32,107
9	Privado	SAFRA BM	31,212
10	Privado	SANTANDER BR	29,336
11	Privado	ABC-BRASIL	24,899
12	Privado	INDUSTRIAL B	23,783
13	Privado	MERIDIONAL	22,089
14	Público	CAIXA RS	21,781
15	Privado	ARBI	21,560
16	Privado	BKBOSTON BC	21,560
17	Privado	BMC BM	21,560
18	Privado	BKBOSTON BM	21,446
19	Público	BANRISUL	20,609
20	Privado	BANESPA	18,848
21	Público	BRDE	18,787
22	Privado	UNIBANCO	17,362
23	Cooperativo	BANCOOB	16,689
24	Privado	BRADESCO BM	15,640
25	Privado	SCHAHIN BM	15,065
26	Público	DESENBAHIA	13,813
27	Privado	FIBRA BM	12,080
28	Privado	ABN AMRO	12,006
29	Público	BB	11,317
30	Privado	SUDAMERIS BR	10,955
31	Privado	ITAÚ-BBA	10,830
32	Público	BANDES	10,398
33	Público	AFEAM	10,079
34	Privado	VOLKSWAGEN B	8,899
35	Privado	PORTO REAL	7,169
36	Público	BASA	6,997
37	Privado	MODAL BC	6,814
38	Público	BADESC	5,920
39	Público	CEF	2,933
40	Público	BANESE	2,852
41	Privado	TRIBANCO	2,653
42	Privado	CNH BM	2,334
43	Cooperativo	BANSICREDI	1,000
Todos os contratos			13,152

Considerados os 20 primeiros percentis com menores valores de empréstimos médios (indicador menor ou igual a 20), eles contêm 24 agentes, portanto, a maioria dos 43 que operaram em 2005: são eles 9 agentes públicos, 13 privados e os 2 cooperativos.

Nos estratos mais altos, 50 maiores percentis, encontram-se apenas três agentes, todos pertencentes ao grupo daqueles que realizaram menos de 10 operações, sendo que dois deles realizaram apenas uma operação no ano de 2005.

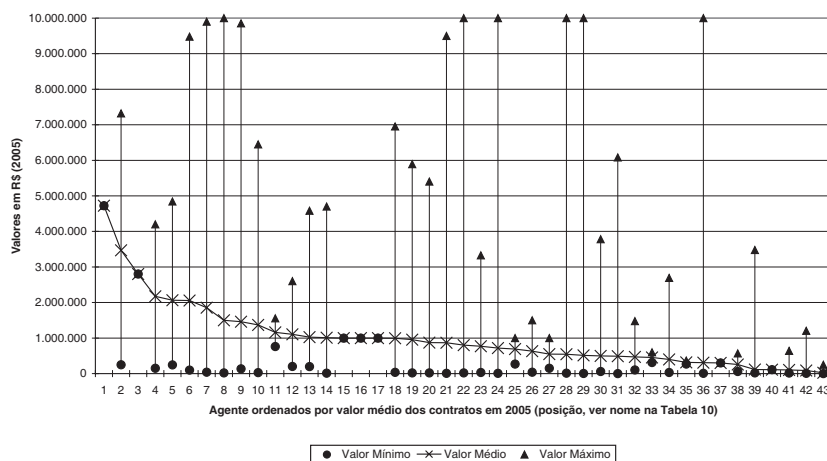
O agente público que apresenta o perfil de maior concentração é, como já destacado, o BDMG. Sua posição está no limite superior do primeiro terço da escala (33º percentil). O agente privado com melhor desempenho em termos de pulverização é o Itaú-BBA, que só é superado pela CEF, banco público com atuação nacional (3º percentil).

Em síntese, a conclusão preliminar com a utilização desse indicador é que não há padrão de comportamento dentre os agentes privados, embora seja possível identificar preferência dentre os maiores repassadores (em termos de número de contratos) por atuar de forma pulverizada. Com relação aos agentes públicos, há forte preferência por atuar na faixa dos menores empréstimos, apesar da posição dissonante do BDMG e da alteração também dissonante no comportamento dos agentes gaúchos desde o início da atual gestão estadual (2003-2006).

Vale notar que esse indicador está sendo apresentado em caráter preliminar, e, desde logo, aponta-se um problema que precisa ser reduzido. Ele diz respeito à intensidade da variação na dispersão dos contratos de cada agente em torno de seu valor médio. Dessa forma, agentes que apresentem grande dispersão com concentração de número expressivo em operações de menor porte, porém com algumas nos limites superiores – ver Gráfico 1 –, poderiam estar sendo apresentados como mais concentradores do que efetivamente são. Provavelmente este seja o caso de alguns dos 16 agentes que realizaram mais do que 40 operações em 2005.

Esse problema, no entanto, não é suficiente para anular o poder analítico desse indicador, uma vez que a pulverização parece ser a melhor forma de medir a eficiência alocativa. A solução para eliminação desse problema exigirá a utilização de procedimentos estatísticos mais complexos para que se possa medir temporal e setorialmente essa dispersão e, com isso, identi-

GRÁFICO 1

Contratos BNDES Automático por Agente em 2005 (Valores Máximo, Médio e Mínimo)

ficar possíveis vieses plenamente justificáveis com base nos dados econômicos censitários.

Descentralização dos Empréstimos

O segundo indicador destina-se a medir a capacidade dos agentes para descentralizarem a oferta de crédito. Da mesma forma que o anterior, esse indicador também serve para medir eficiência alocativa, privilegiando a dimensão regional, que compreenderia a dispersão do acesso ao crédito pelos empreendedores em todo o território nacional.

Para a elaboração desse indicador utilizaram-se os dados do número de municípios com postos de atendimento de cada agente repassador, o número de municípios com postos de atendimento em que efetivamente foram realizados contratos e o número daqueles em que não há postos de atendimento, mas foram realizados contratos, de acordo com o algoritmo a seguir:

$$ID = (\alpha / \tau) * [1 + (\beta / \tau)]$$

Onde

α , número de municípios em que o agente tem postos de atendimento e foram realizados contratos,

β , número de municípios em que o agente NÃO tem postos de atendimento e foram realizados contratos,

τ , número de municípios em que o agente tem postos de atendimento.

ID, indicador de capacidade de descentralização.

Nesse indicador, o agente que apresenta valor superior a 1 demonstra ter capacidade de pelo menos atender empreendedores em um número de municípios equivalente ao que ele tem postos de atendimento. Múltiplos de 1, portanto, significam que o agente consegue com sua atuação extrapolar os municípios em que possui postos de atendimento. No sentido contrário, indicador que seja uma fração de 1 significa que o agente não está sequer levando a oferta de recursos à totalidade dos municípios em que atua e capta seus depósitos à vista e a prazo.

Os agentes que apresentaram indicador de descentralização superior ou igual a 1 são em número de 16, proporção bastante reduzida no total dos 43 agentes que atuaram em 2005. Nessas primeiras posições – maior capacidade de descentralizar – aparecem os dois agentes cooperativos, sete agentes públicos e sete privados. O mais capacitado é o Bancoob, agente cooperativo, seguido pelo BRDE, banco regional público, com expressiva atuação na região Sul do país. Os sete agentes privados são bancos pequenos, de atuação basicamente local, e com baixo número de contratos celebrados no ano de 2005. Com relação ao décimo colocado – Votorantin –, deve-se afirmar que realizou esforços expressivos para apoiar empreendedores além dos municípios em que tem postos de atendimento (Tabela 12).

No caso dos maiores bancos, o Banco do Brasil aparece na 29ª posição, e o valor de seu indicador permitiria identificar que apenas 1/8 dos municípios em que ele atua foram atendidos com empréstimos da modalidade BNDES Automático com TJLP plena. Obviamente, deve-se destacar que dada à magnitude de sua rede de atendimento, dada a sua expressiva participação na pulverização dos recursos do BNDES Automático/Linhas e Programas Incentivados, e principalmente pelo gerenciamento que ele faz de outros fundos constitucionais, é provável que o Banco do Brasil tenha no conjunto de sua atuação contribuído decisivamente para a ampliação do acesso ao

TABELA 12

Indicador de Descentralização da Atuação dos Agentes que Operaram no Ano 2005

POSICÃO	TIPO DE AGENTE	AGENTE	INDICADOR DE CENTRALIDADE	QUANTIDADE DE CONTRATOS
1	Cooperativo	BANCOOB	349,50	7
2	Público	BRDE	291,33	265
3	Público	BDMG	200,00	41
4	Público	BADESC	189,00	9
5	Público	BANDES	74,00	6
6	Cooperativo	BANSICREDI	56,72	224
7	Público	DESENBAHIA	56,00	15
8	Privado	BRP	27,00	2
9	Privado	TRIBANCO	24,75	8
10	Privado	VOTORANTI BM	10,00	27
11	Privado	SCHAHIN BM	5,00	4
12	Privado	INDUSTRIAL B	4,22	9
13	Privado	ARBI	2,44	1
14	Público	AFEAM	2,00	2
15	Público	CAIXA RS	1,93	75
16	Privado	MODAL BC	1,56	1
17	Privado	ABC-BRASIL	1,41	2
18	Privado	ALFA BI	1,11	8
19	Privado	PINE BM	1,06	1
20	Privado	VOLKSWAGEN B	0,84	39
21	Privado	BANESPA	0,69	48
22	Público	BANRISUL	0,68	21
23	Privado	HSBC	0,61	6
24	Público	BB	0,58	499
25	Público	BASA	0,57	69
26	Privado	FIBRA BM	0,50	5
27	Privado	BICBANCO	0,40	1
28	Privado	BKBOSTON BM	0,40	68
29	Privado	SAFRA BM	0,38	74
30	Privado	BMC BM	0,33	1
31	Privado	PORTO REAL	0,28	2
32	Privado	BRABESCO BM	0,28	269
33	Privado	ABN AMRO	0,27	169
34	Privado	BKBOSTON BC	0,27	1
35	Privado	MERIDIONAL	0,24	14
36	Privado	SANTANDER BR	0,22	27
37	Privado	UNIBANCO	0,12	138
38	Privado	SUDAMERIS BR	0,12	33
39	Público	CEF	0,11	418
40	Privado	ITAÚ	0,06	74
41	Privado	ITAÚ-BBA	0,03	330
42	Público	BANESE	0,03	2
43	Privado	CNH BM	—	106

crédito direcionado por empreendedores em parte expressiva dos municípios brasileiros.

Finalmente, os grandes bancos privados de atuação nacional demonstraram baixíssima capacidade de descentralizar a oferta de crédito, na medida em que todos eles aparecem nas piores posições.

Da mesma forma que o anterior, esse indicador também está sendo apresentado em caráter preliminar, pois seria necessária uma qualificação do conjunto de municípios com relação ao(s) tipo(s) de atividade(s) dominante(s) na composição de seu(s) PIB, pois há a possibilidade de que em parte deles não haja atividades de investimento que exijam o apoio por meio de linhas de crédito de longo prazo. Novamente, aqui, o aperfeiçoamento desse indicador dependerá de procedimentos estatísticos mais complexos, o que de forma alguma impede de se lhe atribuir adequação analítica ao tema deste artigo.

4. Conclusões

O objetivo deste artigo é participar do debate sobre o crédito direcionado, com especial atenção para a aplicação dos recursos do FAT, destinados a programas de seguro-desemprego e correlatos, e que constitucionalmente possui parcela destinada para aplicação pelo BNDES.

Leilão para Acesso aos Recursos do FAT

Existem vários analistas com fácil acesso aos meios de comunicação que têm feito críticas ao crédito direcionado. Parte deles apresenta propostas inadequadas e não-pertinentes – utilização dos recursos para pagamento da dívida pública – que ao fim e ao cabo nada mais são do que proposições que pregam o aumento da carga tributária. Existem outros que têm defendido a eliminação da norma constitucional sobre a destinação de parcela dos recursos do FAT para o BNDES. Em seu lugar, propõem de forma bastante vaga a introdução de um sistema de leilões, nos quais os agentes privados fariam suas ofertas para poderem aplicar diretamente por meio de suas linhas cotas dos recursos desse fundo.

Como a função primordial do FAT é o combate ao desemprego, o direcionamento de parcela dos recursos para a concessão de crédito exerce papel

fundamental nessa tarefa, na medida em que, ao apoiar empreendedores a investirem, aumenta a oferta direta e indireta de emprego. Dessa forma, entende-se que o leilão proposto não estaria baseado na oferta de maiores taxas de remuneração para o FAT, pois, obviamente, maiores taxas de juros significam menores volumes emprestados e, por conseguinte, menores investimentos, redução ou estagnação da oferta de postos de trabalho.

Assim, o leilão proposto por esses críticos poderia conjugar, por exemplo, maior oferta de novos postos de trabalho por milhão de reais repassados em empréstimos, dada uma determinada taxa de juros (TJLP adicionada da remuneração do agente). Poderia também, em outro exemplo, conjugar maior pulverização dos recursos em empréstimos de menor montante, ou maior descentralização regional na aplicação. Ou seja, o leilão poderia (e deveria) estabelecer critérios de eficiência alocativa do crédito conjugados a metas de desempenho na forma de concessão dos empréstimos ou de seus beneficiários finais, os empreendedores.

Ocorre que, de acordo com a avaliação do desempenho dos agentes repassadores na modalidade BNDES Automático no período 2001-2005, não é possível detectar padrão de comportamento para cada tipo de agente, sejam privados, públicos ou cooperativos. No limite, pode-se afirmar que apenas os agentes cooperativos têm alta capacidade (e preferência por atuar dessa forma) para pulverizar os recursos em pequenas operações e também por descentralizar suas operações por largas porções do território nacional. Os agentes públicos efetivamente têm comportamentos bastante diferenciados, com alguns agentes de âmbito estadual agindo tipicamente como agentes privados que concentram suas operações em contratos de maior valor unitário. Outros agentes públicos apresentam comportamento híbrido, com parcela de suas operações tendo o mesmo perfil daquelas realizadas pelos agentes cooperativos e parcela como dos agentes privados. Finalmente, os agentes privados também apresentam um comportamento não padronizado. Pode-se afirmar apenas que os maiores agentes repassadores em volume de operações realizam operações pulverizadas, mas têm concentrado sua ação em um número de municípios significativamente inferior àquele em que eles têm postos de atendimento.

Em síntese, após observar o comportamento de todos os agentes do BNDES Automático durante o período de 2001-2005, no qual realizaram mais de 256 mil contratos que somaram cerca de R\$ 15 bilhões em empréstimos repassados, a conclusão a que se pode chegar, no caso da eliminação da presença constitucional do BNDES na intermediação dos recursos do FAT,

é que não há tendência precisa sobre como agirão os agentes privados caso seu acesso a esses recursos seja exclusivo e por meio de leilões. Ressalte-se que não há tendência precisa sobre o tema pulverização, mas pode-se afirmar com alta probabilidade que haveria tendência a centralização regional, dada a preferência dos agentes privados por concentrar suas operações em reduzido número de municípios.

Dadas essas características do comportamento dos agentes financeiros, em especial os privados e alguns dos públicos, seria necessário o estabelecimento de metas precisas que definam balizas para eles atuarem. Entendemos que nessa definição deve-se ter presente que a alocação de recursos públicos para crédito direcionado busque a maximização das transações e deva embutir também noções de eficiência distributiva e produtiva. A noção de eficiência produtiva compreenderia a alocação dos recursos ao menor custo possível; o conceito de eficiência distributiva compreenderia a garantia do acesso ao crédito ao maior número de empreendedores possível, a qual, ao considerar a dimensão regional, embute também critérios para a alocação mais dispersa no território nacional de modo a contribuir para uma desconcentração da renda.

Complementarmente é importante ressaltar que a montagem de um aparato organizacional e fiscalizatório do comportamento dos agentes poderia ser mais onerosa do que a existente para tal fim, o próprio BNDES. Sendo assim, valeria a pena a realização de uma análise custo-benefício sobre uma nova estrutura para operar os repasses do FAT *vis-à-vis* a existente, cujos custos são previamente conhecidos.

Em suma, a estrutura existente permite a implementação fácil e imediata pelo BNDES de balizas delimitadoras para a atuação dos agentes dentro de seus procedimentos normais de trabalho, sendo necessária apenas decisão nesse sentido.

Pulverização e Descentralização da Oferta de Crédito

O BNDES elevou sistematicamente o valor mínimo para operações diretas desde o início da década de 1980: de US\$ 100 mil para os atuais R\$ 10 milhões.

Pode-se afirmar que há dificuldades operacionais para diminuir os valores dessa “cláusula de barreira”. É necessário pequeno aumento dos recursos

humanos do BNDES obrigatoriamente combinado com a adoção de novos parâmetros e métodos de análise para médios projetos de investimento, que assegurem a manutenção do risco bancário dentro de padrões prudenciais.

Por ser um processo lento, que exigirá a reestruturação da estrutura organizacional e das práticas corporativas, alguns passos podem (e necessitam) ser realizados. No curto prazo poder-se-ia, por exemplo, reduzir esse limite para R\$ 7 milhões. Essa redução, se aplicada a 2005, resultaria em apenas 28 contratos dos 3.121 realizados que não teriam sido realizados no âmbito do BNDES Automático, mas poderiam ter sido realizados sob a forma de operações indiretas (conduzidas pelos agentes) ou em operações diretas. Se esse limite houvesse sido reduzido para R\$ 5 milhões no mesmo ano de 2005, o número de operações automáticas abrangida pela redução seria de apenas 77 contratos.

Como efeito indireto extremamente positivo, ter-se-ia a diminuição do teto para que os agentes colocassem na modalidade BNDES Automático operações que, muitas vezes, deveriam ser analisadas com relação a seu impacto setorial ou regional, o que transcende a mera avaliação do risco bancário, comumente realizada pelos agentes financeiros.

Esses aspectos merecem estudos aprofundados, uma vez que a democratização e a descentralização do acesso ao crédito são normalmente apontadas como condições imperativas para o sucesso na obtenção de desenvolvimento econômico com distribuição de renda e redução das desigualdades regionais, funções precípuas do BNDES.

Considerações Finais

O estabelecimento de balizas para a atuação futura dos agentes, ou mesmo o estabelecimento da prática de avaliações sobre risco sistêmico devido a concentração das operações do BNDES Automático setorial, regional ou em operações maiores, mantido o *status quo* de plena liberdade dos agentes, exige a construção de indicadores robustos e com grande capacidade analítica.

Os dois indicadores propostos neste artigo, sobre pulverização dos empréstimos e sobre descentralização espacial dos destinos, podem e devem ser aperfeiçoados (e quiçá ampliados com a introdução de outro sobre a distribuição

regional dos empréstimos). São tarefas necessárias para que se possa aprofundar o debate sobre o crédito direcionado em bases fundamentadas.

Entendemos que o importante não é apenas mostrar a fragilidade das proposições embasadas em conceitos teóricos vagos dos muitos críticos existentes, mas também, e principalmente, melhorar a administração gerencial e estratégica do atual sistema de aplicação de recursos do FAT.

Caso se conclua que a melhor relação custo-benefício seja a preservação da norma constitucional da destinação dos recursos do FAT ao BNDES, mas com a implementação de balizas para a operação dos agentes, ou se conclua em outro sentido, esses indicadores podem contribuir para a definição de métodos que propiciem melhorias na aplicação desses recursos (e de outros fundos constitucionais), de modo que se possa efetivamente conciliar desenvolvimento econômico com melhorias na distribuição funcional e regional da renda, motivos maiores para a presença de agências públicas de desenvolvimento.